



Économie rurale

Agricultures, alimentations, territoires

309 | Janvier-février 2009

Gestion de l'eau en France

Gestion de l'eau en France

Alexandre Brun



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/259>

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 15 février 2009

Pagination : 4-8

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Alexandre Brun, « Gestion de l'eau en France », *Économie rurale* [En ligne], 309 | Janvier-février 2009, mis en ligne le 01 janvier 2011, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/259>

Gestion de l'eau en France

Alexandre BRUN • GDR 2524 CNRS RésEauVille, Centre de recherche en aménagement et développement, Université Laval, Québec

Naissance de la politique de l'eau en France

La croissance économique de la France au cours des Trente Glorieuses mobilise fortement la ressource en eau. L'État conduit alors plusieurs chantiers d'envergure : construction de milliers de logements, grands projets d'infrastructure et barrages hydroélectriques, modernisation de l'agriculture et de l'industrie.

Les conséquences des modifications apportées aux milieux physiques (déconnection des rivières avec leurs annexes, etc.) sont, à l'époque, largement sous-estimées. L'aménagement des cours d'eau à des fins commerciales, débuté à grande échelle au XIX^e siècle, s'intensifie grâce aux engins mécaniques : l'État lui-même concourt aux travaux hydrauliques agricoles et à la mise au gabarit des voies navigables. Les mesures de protection structurelle (levées de terre, digues, barrages de retenue...) sont préférées aux actions préventives (protection des champs d'expansion des crues) en matière de lutte contre les inondations.

La détérioration de la qualité de l'eau et la pénurie occasionnelle risquent de freiner par endroit la compétitivité des entreprises, voire de poser des problèmes de santé publique. Comme l'explique Gabrielle Bouleau dans ce numéro, les associations de pêche – fortes de deux millions d'adhérents – font savoir aux élus et à l'Administration leur mécontentement face aux pollutions répétitives. Les autorités jugent alors opportun d'élaborer une politique de l'eau pour encadrer les usages et lutter contre les pollutions. L'occasion est ainsi donnée au législateur de dépolssiérer le droit de l'eau dont la loi du 8 avril 1898 a jeté les bases après la révolution industrielle.

Une commission de l'eau, chargée de préparer une réforme, est installée en 1959 dans le cadre du Commissariat général du Plan. Le Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes d'eau est créé en 1961, en mitoyenneté entre le ministère de l'Intérieur et le Commissariat général du Plan. Les pollutions urbaines et industrielles, parfois spectaculaires, sont désormais au centre des préoccupations des pouvoirs publics. En revanche, les pollutions agricoles, par nature diffuses, sont considérées comme secondaires.

L'adoption de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 sur le régime et la répartition des eaux et la lutte contre les pollutions marque un tournant. En pleine période de planification, le législateur privilégie la gestion par bassin versant sur les territoires technico-administratifs traditionnellement mobilisés et lieux de concentration de l'expertise d'État¹. La loi fixe des objectifs de qualité par cours d'eau dans chaque département, et elle crée six agences financières de bassin, soit une par grande unité hydrographique, pour pallier l'insuffisance des mesures prévues en matière de financement dédié à l'assainissement (décret du 14 septembre 1966).

En vertu du principe « pollueur-utilisateur-payeur », les agences perçoivent des redevances auprès des utilisateurs en fonction de la pollution qu'ils génèrent ou les prélèvements qu'ils effectuent. Le produit des redevances est ensuite reversé par chaque agence sous forme de programmes d'aide à la lutte contre la pollution des eaux. Les

1. Ghiotti S. (2007). *Les territoires de l'eau. Gestion et développement en France*. Paris, CNRS Éditions, 246 p.

dépenses d'interventions des agences revêtent plusieurs formes : études et travaux pour leur compte ou pour d'autres maîtres d'ouvrages, subventions à des collectivités, entreprises, agriculteurs ou particuliers, en partenariat avec les services déconcentrés de l'État, pour les aider à se mettre en conformité avec la réglementation, ou, enfin, aides sous forme d'avance remboursables².

Le budget des agences de bassin (aujourd'hui appelées agences de l'eau) est prioritairement consacré aux travaux d'assainissement des villes et des industries. Bien que l'aval des agglomérations reste un point noir, de nets progrès ont peu à peu été enregistrés en matière d'assainissement urbain et industriel dans un contexte d'augmentation de la population urbaine. Le dialogue est, de plus, engagé entre les usagers redevables dans chacun des grands bassins au travers des comités de bassin³.

La politique française de l'eau est déconcentrée. D'une part, elle est co-élaborée par l'Administration, les collectivités locales et les usagers à l'échelle des grands bassins versants. D'autre part, les agences de l'eau favorisent la gestion intégrée de la ressource puisque le système repose sur la mutualisation des moyens financiers, là encore, à l'échelle des grands bassins. L'État demeure, ceci dit, le maître d'œuvre de cette politique car les agences de l'eau et les autres établissements publics chargés de l'étude et de la surveillance des milieux aquatiques restent placés sous sa tutelle.

Le durcissement et la diversification des standards internationaux dans le domaine de l'eau, l'adoption de la Charte européenne de l'eau en 1967 puis la conférence de Stockholm sur l'environnement en 1972, la montée en puissance de l'écologie politique et, enfin, la médiatisation croissante des catastrophes industrielles et naturelles amènent les pouvoirs publics à renforcer leur action en matière de protection de la nature. Dans le prolongement de la création du ministère de l'Environnement en 1971, plusieurs lois vont renforcer la législation sur l'eau et les zones humides.

Rôle accru des collectivités territoriales et émergence de la politique européenne de l'eau

La loi du 29 juin 1984 par exemple, dite « loi pêche », dépasse le cadre de la gestion du cheptel piscicole et s'étend à la protection de la nature. L'important appareil pénal contenu dans la loi montre une volonté délibérée de protéger les poissons et, plus globalement, les milieux aquatiques. L'État expérimente en parallèle des contrats. La concertation entre les acteurs locaux et la définition d'objectifs communs sont posées comme des préalables au versement des aides publiques⁴.

Dans les années 1970, des opérations « rivières propres » sont initiées par l'État, sans succès. Les contrats de rivière les remplacent en 1981 ; ils s'en différencient au plan programmatique en prônant une approche globale des problèmes liés à l'eau. Le ministère de l'Environnement y voit un moyen de réhabiliter le principe d'entretien régulier des cours d'eau doublé d'un instrument de réalisation des cartes départementales d'objectifs de qualité sur certaines rivières⁵.

2. Nicolazo J.-L., Redaud J.-L. (2007). *Les agences de l'eau, quarante ans de politique de l'eau*. Johanet, 370 p.

3. Dans chaque bassin, un comité réunit des représentants des collectivités locales, des usagers, de l'Administration et des milieux socioprofessionnels. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 conforte le rôle des comités, notamment dans la définition du contenu des programmes d'intervention pluriannuels et sur les taux des redevances.

4. Société française de droit de l'environnement (2007). *Les approches volontaires en droit de l'environnement*. Université Rennes 1-IODE, 8-9 mars.

5. Duport L. (1985). Gestion de l'eau et décentralisation. *Aménagement et nature*, n° 78, p. 16-18.

INTRODUCTION

La décentralisation (1982-1983), le renforcement de la coopération intercommunale au cours des années 1990, l'influence du droit de l'environnement et l'émergence du principe de participation ont favorisé le développement des contrats de rivière : la moitié du territoire est couverte par des contrats de ce type avec cependant de fortes disparités entre bassins. Ce dispositif incitatif, plusieurs fois modifié depuis sa création, est devenu un modèle de négociation territoriale – repris par le ministère lors de la préparation de la seconde loi sur l'eau⁶.

La loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992 institue ainsi les instruments de planification et de programmation qui manquaient à l'échelle des sous-bassins et des aquifères en instaurant les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage). Ces derniers s'articulent avec les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux qui, à l'échelon des six grandes unités hydrographiques, fixent des règles de conduite aux usagers après un diagnostic du bassin versant. Les contrats de rivière (incitation) et les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (réglementation) sont complémentaires.

De surcroît, la compétence des communes dans la gestion de l'eau est renforcée par cette deuxième loi sur l'eau : toutes les communes de plus de 2 000 habitants doivent être équipées d'un système de collecte et d'épuration des eaux résiduaires, le législateur transfère ainsi aux localités la responsabilité et la charge financière de la distribution d'eau potable et de la politique d'assainissement. Les départements vont, par ricochet, renforcer leur appui technique et financier aux communes poursuivant ainsi les politiques d'électrification et d'adduction en eau potable destinées aux communes rurales initiées au XIX^e siècle. Ils participent aux études et aux travaux d'assainissement et assurent fréquemment le suivi des petites et moyennes stations d'épuration.

Le modèle départemental peut-il, pour autant, être un complément au modèle du bassin versant s'interrogent Agnès Grandgirard, Rémi Barbier et Marie Tsanga Tabi dans ce numéro ? D'autant que les régions concourent aussi à la politique de l'eau. Certaines régions sont impliquées depuis plus de quinze ans dans les contrats de rivière (Rhône-Alpes notamment, où l'on en compte une quarantaine). D'autres amorcent l'élaboration de leur politique régionale (Picardie, Centre) ou réclament une relative autonomie de gestion (Alsace, Bretagne...). La gestion de l'eau est plus horizontale et participative que dans les années 1960 ; elle est plus complexe aussi car à chaque acteur sa stratégie⁷.

Les collectivités deviennent les artisans de la gestion de l'eau par l'entremise des structures intercommunales⁸. En milieu rural, il s'agit souvent d'anciens syndicats de curage qui se sont peu à peu substitués aux propriétaires déficients dans l'entretien des cours d'eau. Les communes et leurs groupements, mais surtout les Conseils généraux et régionaux depuis 1990, s'appuient sur les Établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) qui assurent la maîtrise d'ouvrage d'études et parfois de travaux⁹. Les vingt-six EPTB ne concurrencent pas les agences de l'eau, ils en prolongent l'action sur le terrain¹⁰.

6. Barraqué B. (1999). Le ministère de l'Environnement et les agences de l'eau. In Lascoumes P. (Dir.), « *Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement* », Paris, L'Harmattan, p. 103-127.

7. Latour B., Le Bourhis J.-P. (1995). *Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau...* Rapport sur la mise en place des commissions locales de l'Eau, Paris, CSI-ENSMP-DRAEI, 100 p.

8. Salles D., Zelem M.-C. (1997). *Processus de négociation des contrats de rivière dans le bassin Adour-Garonne*. Université Toulouse Le Mirail, CERTOP-CNRS-GIS ECOBAG, programme 4 Politique et usages de l'eau, 118 p.

9. Association rivière Rhône-Alpes (2006). Analyse des compétences et du statut juridique des structures porteuses de contrats de rivière et de SAGE. *Cahier technique*, n° 1, 100 p.

10. Pustelnik G. (2008). Les EPTB, pivots de l'action territoriale pour une gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle des bassins versants. *Revue des Sciences de l'Eau*, n° spécial, p. 31-45.

L'année 1992 marque un second tournant. L'adoption de l'objectif de gestion équilibrée de la ressource en eau par le législateur coïncide avec la déclaration de Rio sur le développement durable et la conférence de Dublin sur la gestion intégrée des ressources en eau. Au surplus, la seconde loi sur l'eau précède, d'une part, la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 sur la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques (qui institue notamment une procédure de délégation pour l'organisation et la gestion des services municipaux d'eau et d'assainissement) et d'autre part, la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement.

Cette dernière renouvelle les outils locaux de planification relatifs à la prévention du risque inondation. La loi Barnier complète également la loi Sapin sur la gestion des services publics industriels et commerciaux, en obligeant les maires à présenter chaque année en conseil municipal un rapport sur le prix et la qualité des services de l'eau et de l'assainissement. Les scandales qui ont eu lieu, à Grenoble par exemple, débouchent sur une clarification tardive concernant le marché de l'eau.

Dans les années 1990, les rédacteurs des textes de loi n'ont pas pris la mesure des problèmes soulevés par la Communauté scientifique, laquelle est pourtant relayée par un milieu associatif mieux structuré que par le passé et davantage tourné vers les médias (collectif Loire vivante, Eaux et rivières de Bretagne...). Peu de leçons sont tirées des conclusions des Assises nationales de l'eau de 1991 au sujet des réponses à apporter à la lutte contre les pollutions d'origine agricole.

Or, dans le même temps, la législation communautaire s'étoffe (directive n°80/778/CEE relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, directive n°91/676/CEE sur la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, etc.). Ce faisant, la plupart des textes votés de nos jours au Parlement français correspondent à des transpositions de directives communautaires en droit interne. L'article de Sylvie Clarimont sur l'Espagne et la France montre combien la politique de l'eau est maintenant européenne¹¹.

L'Union européenne a en effet établi un cadre communautaire pour la protection et la gestion des eaux. La Directive-cadre 2000/60/CE prévoit notamment l'identification des eaux européennes et de leurs caractéristiques, recensées par bassin et district hydrographiques, ainsi que l'adoption de plans de gestion et de programme de mesures appropriées à chaque masse d'eau. La Directive impose aux États membres de parvenir à un bon état écologique des eaux d'ici 2015.

L'enjeu n'est pas mince. La Cour européenne de justice a condamné la France en 2001 pour manquement à ses obligations au titre de la directive de 1975 sur la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production alimentaire dans l'Union européenne. Depuis, la France – dont la première loi sur l'eau a inspiré la Commission européenne pour la rédaction de la DCE – a été condamnée ou menacée de l'être pour non application ou transposition tardive de plusieurs autres directives¹²...

Dans ce contexte délicat pour les autorités françaises, la directive-cadre sur l'eau est transposée en droit interne en 2004. C'est cependant la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques qui prétend refondre la politique de l'eau en vue d'atteindre les objectifs communautaires¹². En particulier, la dernière loi sur l'eau assouplit

11. Voir aussi Barraqué B. (Dir.) (1995). *Les politiques de l'eau en Europe*. La Découverte, 302 p.

12. Marette S., Plavinet J.-P., Crespi J. La politique communautaire dans le domaine de l'eau et l'application du principe pollueur-payeur en France. In Brun A., Lasserre F. (Dir.), « *Politiques de l'eau : grands principes et réalités locales* », PUQ, 408 p.

les règles de composition et de fonctionnement des commissions locales de l'Eau chargées d'élaborer les schémas d'aménagement et de gestion des eaux et de suivre leur mise en œuvre. Ces schémas voient leur champ étendu et leur portée juridique renforcée¹³.

La préservation de la ressource et des milieux : nouvelle priorité

L'adoption de la troisième loi sur l'eau conclut trois années (2003-2005) d'un débat national avec l'ensemble des acteurs de l'eau et le grand public, organisé par le ministère de l'Écologie. Nombre de pistes évoquées quinze ans plus tôt lors des journées nationales de l'eau (1990) ou du Sommet de Bergerac (1992) ont refait surface à l'occasion de ce « petit Grenelle » consacré à l'eau. Dans ce numéro, Olivier Petit analyse le processus qui a conduit à développer le suivi des eaux souterraines et à renforcer la cohérence des politiques relatives aux aquifères.

Reste que les propositions les plus audacieuses qui sont ressorties à l'issue du débat national sur l'eau, comme l'augmentation de la participation financière des agriculteurs à la dépollution, n'ont au demeurant pas recueilli beaucoup de suffrages auprès des parlementaires. Rétrospectivement c'était prévisible car certaines propositions inscrites dans les avants projets de lois portés par Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (1997-2000), avaient déjà été écartées par le Premier ministre Lionel Jospin lors des arbitrages interministériels. La politique de l'eau n'a-t-elle pour seul objectif que de garantir la paix sociale ?

L'État semble hésitant à sanctionner les contrevenants au motif qu'il convient de ne pas briser le fragile consensus auquel parviennent les élus locaux, principaux animateurs des politiques d'aménagement et de gestion des eaux. Mais jusqu'où peut-on multiplier les contrats sans contrôle ? En quoi la gestion contractuelle de l'eau avec les agriculteurs est-elle « durable », s'interrogent pour leur part Christel Bosc et Isabelle Doussan dans ce numéro ? La fragilité financière des entreprises agricoles peut-elle justifier une telle frilosité des pouvoirs publics à l'égard de quelques centaines de producteurs qui mettent à eux seuls l'État en porte à faux vis-à-vis des obligations communautaires ?

La qualité de l'eau du robinet n'a jamais été aussi bonne qu'aujourd'hui. Néanmoins, les agents techniques de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques suggèrent que les « mauvaises pratiques » perdurent. Outre la gestion calamiteuse des eaux pluviales et les pertes en lignes des réseaux d'eaux usées, les stations d'épuration défaillantes, les débits minimums non respectés, la destruction d'habitats fauniques et floristiques figurent au nombre des infractions les plus courantes.

L'assainissement « écologique » des rejets domestiques (filtres plantés), la coordination plus étroite entre les outils de planifications, la renaturation de sections de rivières (Drueon, Ouche...), la systématisation des analyses coûts-bénéfices et l'effacement des barrages non rentables constituent des voies concrètes pour parvenir aux objectifs communautaires. La sauvegarde de la qualité des aquifères stratégiques (nappe de Beauce, de l'Est lyonnais...) et des champs d'expansion des crues sont prioritaires si l'on s'en tient à la santé publique. Elles passent par le respect du droit de l'eau et de l'urbanisme, par un rééquilibrage de la contribution financière des usagers, et enfin, par la recherche et l'innovation. ■

13. Drobenko B. (2007). *Droit de l'eau*. Galino, 330 p.